

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 11 de julio de 2007*

En el asunto T-167/04,

Asklepios Kliniken GmbH, con domicilio social en Königstein-Falkenstein (Alemania), representada por el Sr. K. Fűßer, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. V. Kreuzschitz y M. Niejahr, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

República Federal de Alemania, representada inicialmente por el Sr. C.-D. Quassowski y la Sra. A. Tiemann, posteriormente por el Sr. W.-D. Plessing y la Sra. C. Schulze-Bahr, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: alemán.

y por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por el Sr. M. Bethell, posteriormente por las Sras. C. Gibbs y E. O'Neill, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso dirigido a que se declare, conforme al artículo 232 CE, que la Comisión ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 88 CE y de los artículos 10, apartado 1, y 13, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] CE (DO L 83, p. 1), al no haber adoptado una decisión con arreglo al artículo 4, apartados 2, 3 o 4, de dicho Reglamento sobre la denuncia presentada por la demandante, relativa a la concesión de ayudas supuestamente ilegales a hospitales pertenecientes al sector público en Alemania,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. H. Legal, Presidente, y la Sra. I. Wiszniewska-Białecka y el Sr. E. Moavero Milanesi, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Andová, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de marzo de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- ¹ El artículo 4 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] CE (DO L 83, p. 1), dispone:

«1. La Comisión procederá al examen de la notificación desde el momento de su recepción [...] adoptará una decisión con arreglo a lo establecido en los apartados 2, 3 o 4.

2. Cuando, tras un examen previo, la Comisión compruebe que la medida notificada no constituye una ayuda, lo declarará mediante decisión.

3. Si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada, en tanto en cuanto esté comprendida en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo [87 CE], no plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común, decidirá que la medida es compatible con el mercado común [...] La decisión especificará la excepción del Tratado que haya sido aplicada.

4. Si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada plantea dudas sobre su compatibilidad con el mercado común, decidirá incoar el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo [88 CE] [...]»

2 El artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 establece:

«Cuando obre en poder de la Comisión cualquier información, sea cual sea su origen, referente a una presunta ayuda ilegal, deberá proceder a su examen sin demora.»

3 A tenor del artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999:

«La Comisión, tras ofrecer al Estado miembro interesado la oportunidad de presentar sus observaciones, podrá requerir a dicho Estado miembro, mediante decisión, que suspenda toda concesión de ayuda ilegal en tanto en cuanto aquélla no se pronuncie sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado común [...]»

4 El artículo 13, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 establece:

«El examen de la presunta ayuda ilegal deberá terminar con una decisión de conformidad con los apartados 2, 3 o 4 del artículo 4. En el caso de las decisiones de iniciar el procedimiento de investigación formal, el procedimiento se terminará mediante una decisión [...] Si un Estado miembro incumple un requerimiento de información, esta decisión se adoptará basándose en la información disponible.»

5 A tenor del artículo 20, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999:

«Las partes interesadas podrán informar a la Comisión de las presuntas ayudas ilegales o abusivas. Cuando la Comisión considere que la información que posee es insuficiente para adoptar una posición al respecto, informará de ello a la parte interesada. Cuando la Comisión adopte una decisión sobre un caso relacionado con la materia objeto de la información suministrada, enviará una copia de dicha decisión a la parte interesada.»

Antecedentes del litigio

6 Asklepios Kliniken GmbH es una sociedad alemana de Derecho privado cuyo capital está completamente en manos privadas y está especializada en la gestión de centros hospitalarios.

7 El 20 de enero de 2003 la demandante denunció ante la Comisión la concesión por Alemania de ayudas supuestamente ilegales a hospitales públicos, constituidas por la compensación, caso por caso, de sus eventuales pérdidas de explotación y en la concesión, por los organismos públicos respectivos, de una garantía a favor de estos hospitales. La demandante solicitó a la Comisión, por una parte, que investigara estas prácticas supuestamente ilegales basándose en la información que ella le había proporcionado, y le informara del conjunto de decisiones adoptadas durante esta fase preliminar de examen, y, por otra parte, que, en el supuesto de que hubiera que considerar que las medidas denunciadas eran ayudas de Estado, ordenara su suspensión, hasta que hubiera adoptado una decisión. La denuncia iba acompañada de un dictamen jurídico que incluía datos sobre la demandante y los hospitales que gestiona, su relación de competencia con los hospitales del sector público y un análisis de la aplicación del artículo 86 CE a las ayudas denunciadas.

- 8 Mediante escrito de 6 de febrero de 2003, la Comisión acusó recibo de esta denuncia y comunicó a la demandante que la Dirección General de Competencia de la Comisión examinaría los datos transmitidos y efectuaría las investigaciones necesarias a este respecto.
- 9 A lo largo de 2003, la demandante solicitó información a la Comisión en varias ocasiones.
- 10 Mediante escrito de 26 de enero de 2004, la demandante requirió a la Comisión para que tramitara el procedimiento relativo a su denuncia. También solicitó, en primer lugar, que ordenara a la República Federal de Alemania que suspendiera las compensaciones denunciadas, al menos hasta que la Comisión hubiera adoptado una decisión con arreglo al artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999; en segundo lugar, que adoptara una decisión en el marco del examen previo de las ayudas denunciadas, conforme al artículo 4, apartados 2, 3 o 4, del citado Reglamento, con arreglo a su artículo 13, apartado 1, y, en tercer lugar, que la mantuviera informada de las decisiones adoptadas, conforme al artículo 20, apartado 2, de este mismo Reglamento.
- 11 Mediante escrito de 30 de enero de 2004, la Comisión acusó recibo del escrito de requerimiento.
- 12 El 18 de febrero de 2004, la Comisión adoptó un proyecto de Decisión relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86 CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (en lo sucesivo, «proyecto de decisión»).

- 13 El 28 de noviembre de 2005, la Comisión adoptó la Decisión 2005/842/CE, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 312, p. 67).

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 14 La demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 13 de mayo de 2004.
- 15 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 20 y el 23 de septiembre de 2004 respectivamente, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Federal de Alemania solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 16 Mediante auto del Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia, de 27 de octubre de 2004, se estimaron estas demandas de intervención.
- 17 Mediante escrito de 20 de diciembre de 2004, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte informó a la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia de que renunciaba a presentar escrito de formalización de la intervención, pero se reservaba el derecho a intervenir en la fase oral.
- 18 El 26 de enero de 2005, la República Federal de Alemania presentó su escrito de formalización de la intervención.

- 19 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, se requirió a las partes para que formularan sus observaciones ante el Tribunal de Primera Instancia a fin de tramitar el procedimiento relativo a la adopción de la Decisión 2005/842 y éstas cumplieron estos requerimientos en el plazo señalado.
- 20 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) decidió iniciar la fase oral.
- 21 En la vista de 8 de marzo de 2007 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.
- 22 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare que la Comisión ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 88 CE y de los artículos 10, apartado 1, y 13, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999, al no haber adoptado, a raíz de la denuncia presentada por la demandante mediante escrito de 20 de enero de 2003, ninguna decisión en el sentido del artículo 4, apartados 2, 3 o 4, de dicho Reglamento.
- 23 La Comisión, apoyada por la República Federal de Alemania, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.
 - Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 24 Sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad, la Comisión alegó la inadmisibilidad de dos aspectos concretos del recurso.
- 25 En primer lugar, alega que el recurso no cumple los requisitos exigidos en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. La Comisión recuerda que, para que pueda acordarse la admisión de un recurso, es necesario que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa dicho recurso resulten, al menos de forma sumaria, pero de modo coherente y comprensible, del propio texto de la demanda. Una remisión general a otros escritos, incluso anexos al recurso, no puede paliar la inexistencia de elementos esenciales en ella. En el presente asunto, el recurso debería haber identificado los hospitales del sector público alemán que mantenían una relación concreta de competencia con los centros hospitalarios gestionados por la demandante. El dictamen jurídico aportado en anexo por la demandante no compensa la insuficiencia de su demanda.
- 26 En segundo lugar, la Comisión alega que la demandante no tiene legitimación activa. Recuerda la jurisprudencia reiterada conforme a la cual el artículo 232 CE, párrafo tercero, debe interpretarse en el sentido de que permite a los particulares interponer un recurso por omisión contra una institución que no haya adoptado un acto que les habría afectado directa e individualmente en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto. Entiende que la demandante se habría visto directamente afectada por una decisión relativa a su denuncia, pero no habría resultado individualmente afectada.

- 27 Para verse individualmente afectado, quien presenta una denuncia relativa a ayudas de Estado supuestamente ilegales debe formar parte del grupo de beneficiarios de las garantías procedimentales previstas por el artículo 88 CE, apartado 2. Así, resultan afectadas, además de las empresas favorecidas por la ayuda, las personas, empresas o asociaciones eventualmente afectadas en sus intereses por la concesión de la ayuda, especialmente las empresas competidoras y las organizaciones profesionales. Pues bien, según la jurisprudencia, las empresas cuya posición competitiva se ve concreta y directamente afectada por la concesión de la ayuda son las únicas que pueden ser consideradas competidoras de los beneficiarios de la ayuda. Por tanto, no basta con la posibilidad teórica de que los intereses de una empresa puedan resultar afectados por la concesión de una ayuda.
- 28 En el presente asunto, la demandante no realizó en su demanda ninguna indicación concreta que permita acreditar que se encontraba en una relación de competencia concreta y directa con hospitales públicos alemanes. Por consiguiente, no puede invocar la condición de parte interesada, en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2.
- 29 Así, la demandante no puede solicitar al Tribunal de Primera Instancia que examine la supuesta omisión de la Comisión respecto a las compensaciones concedidas al conjunto de los hospitales gestionados por el sector público en Alemania. La propia demandante afirma, en su demanda, que está en una situación de competencia con «al menos algunos» hospitales públicos alemanes, pero existen más de 700. En cualquier caso, los fragmentos del dictamen jurídico a los que se remite la demandante sólo mencionan cuatro casos de relaciones de competencia concreta. Además, la afirmación de la demandante de que «es fácil imaginarse ejemplos similares para las demás clínicas mencionadas que se encontraban bajo la responsabilidad de la mandante en Baviera y en Hesse» no queda corroborada por ningún elemento de prueba.
- 30 A ello la Comisión añade que las compensaciones estatales abonadas a los hospitales públicos y criticadas por la demandante no constituyen un régimen general de ayudas, sino que representan, por el contrario, un gran número de ayudas

individuales. Por tanto, la demandante debería haber acreditado, en cada caso individual, que el hospital público de que se trata se encontraba en una relación de competencia concreta con uno de los centros hospitalarios gestionados por ella.

- 31 La República Federal de Alemania considera que la demandante no puede tener la condición de parte interesada, en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, por el mero hecho de haber presentado una denuncia ante la Comisión y de gestionar centros hospitalarios privados. La demanda debería haber precisado los distintos tipos de clínicas y las prestaciones médicas o los sectores médicos de que se trata y haber delimitado las zonas geográficas afectadas.
- 32 La demandante sostiene que su recurso es admisible. Recuerda que los artículos 230 CE y 232 CE constituyen la expresión de un único cauce jurídico y que debe interpretarse el artículo 232 CE, párrafo tercero, en el sentido de que una persona física o jurídica puede interponer un recurso por omisión contra una institución que no haya adoptado un acto que le habría afectado directa e individualmente. La existencia de cauces procesales nacionales carece de relevancia para apreciar la admisibilidad de un recurso por omisión.
- 33 La demandante afirma que la decisión que la Comisión debería haber adoptado con arreglo al artículo 4, apartados 2, 3 o 4, del Reglamento nº 659/1999 en el marco del procedimiento preliminar de examen de ayudas le habría afectado directa e individualmente.
- 34 Respecto a su condición de directamente afectada, la demandante señala que se considera que una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado afecta directamente a un competidor de la entidad beneficiaria de una ayuda cuando no quepa duda alguna de la voluntad de las autoridades nacionales de llevar adelante el proyecto de ayuda y, con más motivo, cuando ya se han aprobado y continúan aprobándose las dotaciones presupuestarias. Por consiguiente, no hay ninguna duda, habida cuenta de las circunstancias del presente asunto, de que la demandante resulta directamente afectada.

- 35 Respecto al hecho de resultar individualmente afectada, la demandante afirma que, en materia de ayudas de Estado, las personas individualmente afectadas son aquellas cuyos intereses pueden verse afectados por la concesión de la ayuda, es decir, en especial, los competidores del beneficiario de la ayuda. Además, según la jurisprudencia, las partes del procedimiento, en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, pueden impugnar ante el juez comunitario una decisión de la Comisión mediante la que se declara que una medida no es una ayuda, o que, a pesar de ser una ayuda de Estado, es compatible con el mercado común. En este marco, el Tribunal de Primera Instancia debería limitarse, como máximo, a comprobar si no cabe negar manifiestamente la existencia una relación de competencia con el beneficiario de la ayuda. Por consiguiente, habida cuenta de la similitud existente entre los requisitos de admisibilidad entre el recurso de anulación y el recurso por omisión, debería seguirse el mismo criterio al aplicar el artículo 232 CE, párrafo tercero.
- 36 La demandante considera que se habría visto individualmente afectada por la decisión que la Comisión no adoptó, puesto que se encuentra en una relación concreta de competencia con determinados hospitales públicos que han percibido estas ayudas. Por tanto, la inactividad de la Comisión la priva de derechos procesales que habría podido ejercitar si se hubiera incoado un procedimiento formal de examen.
- 37 Más precisamente, respecto a su relación concreta de competencia con determinados hospitales públicos alemanes que han obtenido las ayudas denunciadas, la demandante afirma que gestiona 39 clínicas privadas en Alemania, en intensa competencia con estos hospitales públicos, y se remite al dictamen que acompaña en anexo a la demanda.
- 38 Por otra parte la demandante afirmar que limitar el concepto de parte interesada únicamente a las personas cuya posición competitiva resulta concreta y directamente afectada por la concesión de ayudas, tal como defiende la Comisión, viola el principio general de Derecho comunitario de tutela judicial efectiva.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

— Sobre la conformidad de la demanda con el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento

³⁹ En virtud del artículo 44, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la demanda debe contener una exposición sumaria de los motivos invocados. Esta exposición debe ser suficientemente clara y precisa para que la parte demandada pueda preparar su defensa y el Tribunal de Primera Instancia pueda pronunciarse sobre el recurso, en su caso, sin apoyarse en ningún otro dato.

⁴⁰ Es jurisprudencia reiterada que, a fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la justicia, es necesario, para que pueda acordarse la admisión de un recurso, que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa dicho recurso resulten, al menos de forma sumaria, pero de modo coherente y comprensible, del propio texto de la demanda (auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de abril de 1993, *De Hoe/Comisión*, T-85/92, Rec. p. II-523, apartado 20, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de febrero de 2007, *Clotuche/Comisión*, T-339/03, no publicada en la Recopilación, apartado 133). Aunque el cuerpo de la demanda pueda confirmarse y completarse, en aspectos específicos, mediante remisiones a pasajes determinados de documentos adjuntos, una remisión global a otros escritos no puede paliar la falta de los elementos esenciales de la fundamentación jurídica que, con arreglo a las disposiciones anteriormente citadas, deben figurar en la propia demanda (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 21 de mayo de 1999, *Asia Motor France y otros/Comisión*, T-154/98, Rec. p. II-1703, apartado 49). Además, no incumbe al Tribunal de Primera Instancia buscar e identificar, en los anexos, los motivos que a su juicio podrían constituir el fundamento del recurso, puesto que los anexos tienen una función puramente probatoria e instrumental (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de noviembre de 1997, *Cipeke/Comisión*, T-84/96, Rec. p. II-2081, apartado 34).

- 41 En el presente asunto, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare que, la Comisión ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 88 CE y de los artículos 10, apartado 1, y 13, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, al no haber adoptado ninguna decisión conforme al artículo 4, apartados 2, 3 o 4, del Reglamento nº 659/1999 sobre su denuncia de 20 de enero de 2003. Por tanto, la demanda identifica sin ambigüedad la omisión que el Tribunal de Primera Instancia debería declarar y contiene una exposición clara y precisa del motivo invocado. Además, la demanda enuncia los elementos esenciales de hecho y de Derecho relativos a las ayudas denunciadas, la existencia de una obligación de actuar que incumbe a la Comisión y la supuesta omisión de ésta después de que expirara un plazo que, supuestamente, excedió de los límites razonables.
- 42 Respecto a la supuesta inexistencia de indicaciones en la demanda que demuestren la existencia de una relación de competencia suficiente, debe constatarse que la demandante precisa en ella que gestiona centros hospitalarios privados en Alemania y que se encuentra en una relación concreta de competencia con los hospitales públicos de Alemania que han obtenido las ayudas que ella considera ilegales. Cita, como ejemplo, hospitales situados en Baviera y se remite, para más detalle, a los anexos de la demanda.
- 43 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, resulta que el elemento de hecho esencial para determinar la legitimación de la demandante, esto es, su relación de competencia con los beneficiarios de la ayuda, ha sido indicado en el texto de la demanda, ciertamente de manera concisa, pero suficientemente clara y precisa. Esta afirmación no queda menoscabada por la remisión que hace la demandante a los anexos a fin de completar las informaciones proporcionadas en el texto de la demanda, en la medida en que ésta comprende los elementos de hecho y de Derecho esenciales para que la demandada pueda preparar su defensa y el Tribunal de Primera Instancia, pronunciarse sobre el recurso.
- 44 Por tanto, la demanda es conforme con lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento y debe desestimarse la primera alegación de la Comisión, relativa a la admisibilidad de la demanda.

— Sobre la legitimación activa de la demandante

⁴⁵ Los artículos 230 CE y 232 CE no son más que la expresión de un único cauce procesal. De ello se deduce que, al igual que el artículo 230 CE, párrafo cuarto, permite a los particulares interponer un recurso de anulación contra un acto de una institución del que no sean destinatarios, siempre que dicho acto les afecte directa e individualmente, debe interpretarse que el artículo 232 CE, párrafo tercero, les otorga igualmente la facultad de interponer un recurso por omisión contra una institución que no haya adoptado un acto que les habría afectado del mismo modo (sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de noviembre de 1970, Chevalley/Comisión, 15/70, Rec. p. 975, apartado 6, y del Tribunal de Primera Instancia de 10 de mayo de 2006, Air One/Comisión, T-395/04, Rec. p. II-1343, apartado 25).

⁴⁶ Por consiguiente, procede examinar si la demandante posee legitimación activa para interponer un recurso de anulación contra, al menos, uno de los actos que la Comisión podía adoptar una vez concluida la fase preliminar de examen de las ayudas a que se refiere el artículo 88 CE, apartado 3, y que habría consistido en considerar que las medidas denunciadas no constituían una ayuda, o bien que constituían una ayuda pero eran compatibles con el mercado común, o bien que se precisaba incoar el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2.

⁴⁷ A este respecto, es conveniente recordar que, cuando, sin iniciar el procedimiento formal de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, la Comisión declara, mediante una decisión adoptada sobre la base del apartado 3 del mismo artículo, que una ayuda es compatible con el mercado común, los beneficiarios de las garantías de procedimiento previstas en el artículo 88 CE, apartado 2, únicamente pueden obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar ante el juez comunitario dicha decisión (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec. p. I-2487, apartado 23, y sentencia Air One/Comisión, citada en el apartado 45 *supra*, apartado 30).

- 48 Por estos motivos, el juez comunitario admitirá un recurso que solicite la anulación de tal decisión, interpuesto por un interesado en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, cuando el autor del recurso, mediante su interposición, pretenda que se salvaguarden los derechos de procedimiento que le confiere esta disposición (sentencias Cook/Comisión, citada en el apartado 47 *supra*, apartados 23 a 26, y Air One/Comisión, citada en el apartado 45 *supra*, apartado 31).
- 49 Según jurisprudencia reiterada, los interesados en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, son las personas, empresas o asociaciones que puedan verse afectadas en sus intereses por la concesión de una ayuda, es decir, en particular, las empresas competidoras de los beneficiarios de dicha ayuda y las organizaciones profesionales (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, Rec. p. 3809, apartado 16, y de 13 de diciembre de 2005, Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Rec. p. I-10737, apartado 36; sentencia Air One/Comisión, citada en el apartado 45 *supra*, apartado 36). La jurisprudencia sentada en la sentencia Intermills/Comisión, antes citada, quedó plasmada en el artículo 1, letra h), del Reglamento nº 659/1999, que proclama que el concepto de partes interesadas comprende «cualquier Estado miembro o cualquier persona, empresa o asociación de empresas cuyos intereses puedan verse afectados por la concesión de una ayuda y, concretamente, el beneficiario de la misma, las empresas competidoras y las asociaciones socioprofesionales».
- 50 Así, un competidor, incluso futuro o simplemente potencial, del beneficiario de la ayuda denunciada, debe ser considerado parte interesada en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2 (véanse, respectivamente, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartado 19, y la sentencia Air One/Comisión, citada en el apartado 45 *supra*, apartado 39).
- 51 En el presente asunto, la demandante gestiona 39 centros hospitalarios privados repartidos por todo el territorio de la República Federal de Alemania. Por tanto, se encuentra en competencia con determinados hospitales del sector público beneficiario de la ayuda. Esta circunstancia basta para acreditar la existencia de una

relación de competencia entre la demandante y, al menos, algunos beneficiarios de las medidas denunciadas, suficiente para considerarla parte interesada en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2.

52 Por consiguiente, la demandante está legitimada para impugnar mediante recurso de anulación, una decisión de la Comisión adoptada con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, para conseguir que se respeten sus derechos procedimentales en su condición de parte interesada. Por lo tanto, procede considerar que también dispone de legitimación activa para solicitar al Tribunal de Primera Instancia que declare la eventual omisión de la Comisión, consistente en no adoptar tal decisión.

53 Esta conclusión no queda enervada por las alegaciones en contrario de la Comisión y de la parte coadyuvante.

54 En primer lugar, procede desestimar la alegación de la parte coadyuvante, de que, para acreditar la relación de competencia se requiere que la demandante precise los distintos tipos de clínicas, las prestaciones médicas y los ámbitos médicos afectados y delimite las zonas geográficas de que se trate. Tal prueba exige elaborar una definición del mercado afectado precisa y ejercicios complejos de medida de elasticidades cruzadas entre los servicios de hospitales gestionados por la demandante en relación con los servicios de los hospitales públicos. Ello superaría con mucho el marco del examen del concepto de parte interesada, como resulta del artículo 1, letra h), del Reglamento nº 659/1999, que menciona únicamente a las empresas competidores, y la interpretación de este concepto por la jurisprudencia, que se refiere a empresas eventualmente afectadas en sus intereses por las ayudas.

- 55 Por la misma razón, a diferencia de lo que afirma la Comisión, no resulta necesario que la demandante pruebe la existencia de una relación de competencia concreta y directa con cada hospital beneficiario de las ayudas denunciadas, para considerarla interesada en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2. En efecto, basta con que demuestre la existencia de tal relación de competencia con los beneficiarios de la ayuda.
- 56 En segundo lugar, no pueden acogerse las alegaciones de la Comisión y de la parte coadyuvante basadas en la existencia de más de 700 hospitales públicos en Alemania. La importancia numérica de los beneficiarios no puede afectar a la admisibilidad del recurso, puesto que las ayudas supuestamente ilegales fueron efectivamente abonadas a los hospitales públicos alemanes y no constituyen un régimen general de ayudas, como tampoco niega la Comisión.
- 57 Habida cuenta de lo anterior, también procede desestimar la segunda alegación de la Comisión relativa a la admisibilidad del recurso.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 58 La demandante afirma que la omisión está constituida por el hecho de que la Comisión incumpliera una obligación de actuar impuesta por el artículo 88 CE y por los artículos 10, apartado 1, y 13, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999.

59 De estas disposiciones se desprende que la Comisión está obligada a proceder a un examen diligente e imparcial de su denuncia y debe adoptar una decisión en un plazo razonable.

60 En primer lugar, recordando el contenido del artículo 88 CE, apartados 1 y 2, y de los artículos 10, apartado 1, y 13, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, la demandante hace hincapié en la obligación de proceder a un examen previo de las medidas nacionales que pudieran ser constitutivas de ayudas de Estado ilegales. Esta obligación nace en el momento de la recepción de su notificación, respecto a las medidas notificadas, y en el momento de recepción de la denuncia respecto a las medidas que no han sido notificadas. Recuerda que la Comisión está obligada a proceder a un examen diligente e imparcial de las denuncias en aras de una buena administración de las normas fundamentales del Tratado relativas a las ayudas de Estado. Este examen previo tiene por objeto permitirle formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda con el mercado común, mientras que el procedimiento formal de examen del artículo 88 CE, apartado 2, se refiere a un examen completo.

61 A continuación, la demandante pone de manifiesto, respecto a la obligación de adoptar una decisión tras este examen previo, que la inexistencia de una decisión de incoar el procedimiento formal de examen, en virtud del artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 659/1999 sólo está justificada si la Comisión ha podido llegar a la convicción, tras el examen previo, de que la medida estatal no puede ser calificada de ayuda de Estado, lo cual debe declararse mediante decisión, en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999, o que constituye una ayuda compatible con el mercado común, lo que debe declararse mediante decisión, en virtud del artículo 4, apartado 3, del mismo Reglamento.

62 Por último, respecto al plazo impartido a la Comisión para adoptar una decisión, aunque el procedimiento de examen previo de ayudas no notificadas incoado a raíz de denuncias de terceros no esté sometido a plazos imperativos, no puede prolongarse indefinidamente. La institución está obligada a adoptar su decisión en un plazo razonable, que deberá apreciarse teniendo en cuenta las circunstancias propias de cada

caso y, en particular, el contexto del mismo, las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión y la complejidad del asunto, así como de su importancia para las partes interesadas. Puesto que solamente está en juego un primer examen de la compatibilidad de la ayuda y no una evaluación completa de esta cuestión, la Comisión debería haber podido adoptar una decisión en el plazo de dos meses.

- 63 La demandante señala que el hecho de que, por los datos de que dispone, la Comisión no haya solicitado la práctica de una prueba pericial, ni dirigido solicitudes de información a las autoridades alemanas, demuestra que no se necesitaban más aclaraciones para pronunciarse sobre la fundamentación de su denuncia.
- 64 De la jurisprudencia se desprende que un plazo de diez meses entre la presentación de las observaciones de un Estado miembro y la decisión de incoar el procedimiento formal de examen se considera razonable, mientras que un plazo de veintiséis meses se considera injustificado de no mediar circunstancias excepcionales. Asimismo, el hecho de que la denuncia sea la primera de este género no justifica un examen preliminar de diecinueve meses, puesto que sólo se presentaron algunas dificultades reales. Pues bien, en el presente asunto actualmente no continúan las investigaciones para acreditar los hechos y el examen de las ayudas denunciadas no presenta ningún problema jurídico, que pueda desembocar, en su caso, en la incoación de un procedimiento formal de examen.
- 65 Además, la demandante indica que necesita que la adopción de posición se produzca rápidamente. Por una parte, la situación actual da lugar a distorsiones de la competencia en el sector hospitalario alemán que le resultan perjudiciales. Por otra parte, no tramitar su denuncia perjudica a las negociaciones que está llevando a cabo con los poderes públicos alemanes para hacerse cargo de hospitales públicos.

66 A falta de necesidad, para la Comisión, de recibir aclaraciones sobre las ayudas denunciadas o de complejidad particular de la denuncia y habida cuenta de las necesidades de la demandante, un plazo de más de quince meses entre la denuncia de 20 de enero de 2003 y la interposición del presente recurso no es un plazo razonable al tratarse de un primer examen de estas ayudas. La demandante señala que este plazo es claramente superior al de dos meses del que dispone la Comisión para el examen preliminar de las ayudas notificadas y apenas inferior al de dieciocho meses de que dispone en el marco del procedimiento formal de examen para adoptar una decisión definitiva. Considera que esta inactividad durante un período superior a quince meses constituye un incumplimiento de las obligaciones que le incumben a la Comisión en virtud del artículo 88 CE y de los artículos 10, apartado 1, y 13, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999.

67 Esta conclusión no queda enervada por la alegación de la Comisión de que la denuncia de 20 de enero de 2003, por no informar suficientemente sobre los hechos, no generó ninguna obligación de actuar a su cargo. Al contrario, de los artículos 20, apartado 2, y 10, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999 se desprende que la Comisión debe examinar sin demora los datos de que disponga. Además, a diferencia de la Comisión, que dispone de muchas posibilidades de comprobar los hechos, el denunciante está considerablemente limitado en sus posibilidades de proporcionar la información pertinente. En estas circunstancias, una denuncia, en el sentido del artículo 20, apartado 2, antes citado, tiene carácter únicamente informativo y sólo puede ser una incitación a la Comisión para proceder a una investigación. La demandante considera que los datos contenidos en la denuncia de 20 de enero de 2003 y, en particular, en el dictamen que acompañaba en anexo, eran suficientes para que la Comisión llevara a cabo sin demora una investigación. Lo único que cabe exigir al denunciante es que el contenido de la información proporcionada justifique un «principio de sospecha» de ayuda ilegal. Los datos proporcionados en el escrito de 24 de enero de 2004 completan o actualizan los mencionados en la denuncia de 20 de enero de 2003.

68 La demandante afirma, además, que ni el proyecto de decisión ni la Decisión 2005/842 pueden poner fin a la inactividad de la Comisión, puesto que la adopción de un acto de alcance general no puede justificar o excusar la interrupción del procedimiento de examen de denuncias en materia de ayudas de Estado.

- 69 La Comisión considera que el 26 de enero de 2004, fecha en que se le requirió para actuar, no contravino en absoluto la exigencia del examen previo de la ayuda en un plazo razonable. En su opinión, la demandante no ha demostrado que la Comisión estuviera obligada, en esa fecha, a adoptar una decisión que pusiera fin a su inactividad, única cuestión jurídicamente importante para pronunciarse sobre la supuesta omisión de la Comisión.
- 70 La Comisión reconoce que el examen previo de ayudas denunciadas no puede prolongarse indefinidamente. No obstante, no puede confundirse el plazo de dos meses previsto en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 659/1999 con la exigencia de un plazo razonable impuesto a la Comisión para finalizar este examen. El carácter razonable del plazo debe apreciarse en función de las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, de su contexto, de las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión y de su importancia para las partes interesadas.
- 71 La Comisión señala que la demandante presentó su denuncia en el momento en que el procedimiento que dio lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Rec. p. I-7747), llegaba a su fin. Dado que esta sentencia revestía gran importancia para apreciar la financiación pública de los hospitales, la Comisión esperó a que se dictara antes de adoptar posición sobre la denuncia de la demandante, conforme al principio de buena administración. El plazo de únicamente seis meses transcurrido entre el escrito de requerimiento de la demandante y la fecha en que se dictó la sentencia fue demasiado corto para permitir adoptar el proyecto de decisión que estaba elaborando o para finalizar el examen previo de la denuncia de la demandante.
- 72 Por otra parte, si hubiera decidido tramitar la solicitud de la demandante, seis meses también habrían sido insuficientes para proceder a un examen, aunque sólo fuera sumario, y para pronunciarse sobre la financiación de más de 700 hospitales públicos alemanes, tanto más cuanto que habrían sido necesarias medidas de aclaración de los hechos para realizar una apreciación jurídica de la denuncia.

73 La Comisión recuerda la jurisprudencia conforme a la cual el Tribunal de Primera Instancia ha considerado que un período hábil de diez meses es un plazo razonable, mientras que ha estimado recursos por omisión cuando habían transcurrido períodos superiores a dos años entre la denuncia y el escrito de requerimiento, es decir, un período de tiempo cuatro veces superior al del asunto de autos.

74 La Comisión alega, además, que ha actuado suficientemente. La adopción y la publicación de su proyecto de decisión relativa a la aplicación del artículo 86 CE, apartado 3, equivale a la incoación del procedimiento formal de examen, contemplada en el artículo 88 CE, apartado 2. En cualquier caso, la adopción de la Decisión 2005/842, llevada a cabo el 28 de noviembre de 2005, puso término a su inactividad e hizo innecesario cualquier control individual de la financiación de cada hospital público por parte de la Comisión. Por tanto, entiende que no procede pronunciarse sobre el recurso.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

75 Con carácter preliminar procede desestimar las alegaciones de la Comisión conforme a las cuales había definido su posición sobre la denuncia al adoptar su proyecto de Decisión y, posteriormente, la Decisión 2005/842, y que no procede pronunciarse sobre el recurso por omisión.

76 Esta Decisión enuncia, ciertamente, criterios que permiten apreciar la legalidad de la financiación estatal criticada por la demandante. Así, la compatibilidad con el mercado común y la exención de notificar las compensaciones se condicionan, por aplicación del artículo 4 de la Decisión 2005/842, a la existencia de un acto oficial que precise la naturaleza, el alcance y la duración de las obligaciones de servicio público impuestas y la identidad de las empresas afectadas. En virtud del artículo 5

de la misma Decisión, las compensaciones, que incluyen todas las ventajas concedidas por el Estado, independientemente de la forma que revistan, no exceden de lo necesario para cubrir los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos así como el beneficio razonable. Además, de su artículo 6 se desprende que los Estados exigen a las empresas interesadas la devolución de eventuales sobrecompensaciones. Por tanto, de ello cabe deducir que está prohibida la compensación de pérdidas que no constituye una contrapartida de obligaciones de servicio público y que el Estado debe recuperar las cantidades de que se trate.

77 Sin embargo, la fijación de criterios abstractos en una decisión de alcance general no puede constituir, por sí sola, una adopción de posición de la Comisión sobre una denuncia específica como la de la demandante. En efecto, estos criterios únicamente establecen los elementos que deben tenerse en cuenta para apreciar la compatibilidad con el Derecho comunitario de una financiación comparable a la criticada por la demandante. Su aplicación concreta por la Comisión a las situaciones denunciadas por la demandante es la única que puede marcar claramente la voluntad de la institución respecto a su solicitud y, por consiguiente, constituir una adopción de posición en el sentido del artículo 232 CE, párrafo segundo.

78 Esta conclusión resulta aún más pertinente por lo que se refiere al proyecto de decisión. El hecho de que las partes afectadas, entre las que se encuentra la demandante, hubieran tenido ocasión de presentar observaciones sobre su contenido no permite asimilarlo a la incoación del procedimiento formal de examen a que se refiere el artículo 88 CE, apartado 2. Esta consulta se limitó a permitir que la demandante expresara su punto de vista sobre el contenido de una decisión general, pero no permitió que formulara alegaciones sobre la legalidad de las medidas denunciadas, como habría podido hacer con arreglo al artículo 20, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 si la Comisión hubiera decidido incoar el procedimiento formal de examen del artículo 88 CE, apartado 2.

79 De las consideraciones precedentes se desprende que, en la fecha en que se le requirió para que actuara con arreglo al artículo 232 CE, la Comisión no había definido su posición sobre la denuncia de la demandante.

- 80 Puesto que la omisión está constituida por una abstención de la institución contraria al Derecho comunitario, es necesario comprobar si, en el momento del requerimiento a la Comisión a que se refiere el artículo 232 CE, pesaba sobre ella una obligación de actuar (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, *Gestevisión Telecinco/Comisión*, T-95/96, Rec. p. II-3407, apartado 71, y *Air One/Comisión*, citada en el apartado 45 *supra*, apartado 60).
- 81 En la medida en que tiene una competencia exclusiva para apreciar la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado común, la Comisión está obligada, en interés de una correcta aplicación de las normas fundamentales del Tratado relativas a las ayudas de Estado, a proceder a un examen diligente e imparcial de una denuncia que señala la existencia de una ayuda incompatible con el mercado común (sentencia *Air One/Comisión*, citada en el apartado 45 *supra*, apartado 61). Se deduce de esto que la Comisión no puede prolongar indefinidamente el examen preliminar de las medidas estatales que son objeto de una denuncia. Para apreciar si la duración de dicho procedimiento resulta razonable será preciso tener en cuenta las circunstancias propias de cada caso y, en particular, el contexto del mismo, las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión y la complejidad del asunto (sentencia *Gestevisión Telecinco/Comisión*, citada en el apartado 80 *supra*, apartado 75).
- 82 La Comisión recibió la denuncia y el escrito de requerimiento de la demandante respectivamente el 20 de enero de 2003 y el 26 de enero de 2004.
- 83 De los autos se desprende que la Comisión acusó recibo de la denuncia de la demandante sin solicitarle información adicional o precisar las razones por las que no podía instruir el expediente con la información de que disponía. Por tanto, procede considerar que el plazo en el que la Comisión debe concluir su examen preliminar de la financiación denunciada comenzó a transcurrir el día en que recibió la denuncia.

- 84 Así, en el momento en que se requirió a la Comisión para que actuara, conforme al artículo 232 CE, párrafo segundo, el examen previo de la denuncia duraba ya doce meses.
- 85 El juez comunitario ha declarado que una duración de cerca de seis meses para tratar un asunto de cierta complejidad relativa a varios aeropuertos italianos no excedía los límites del plazo razonable (sentencia Air One/Comisión, citada en el apartado 45 *supra*, apartados 62 a 67). En cambio, en la sentencia Gestevisión Telecinco/Comisión (citada en el apartado 80 *supra*, apartado 80), el Tribunal de Primera Instancia consideró que la duración de tramitación de las denuncias, de cuarenta y siete meses en el caso de la primera y de veintiséis meses en el de la segunda, excedían los límites razonables.
- 86 Puesto que los plazos fijos previstos por el Reglamento n° 659/1999 para las ayudas notificadas no son aplicables a las ayudas no notificadas, procede desestimar la alegación de la demandante de que la Comisión debería, en principio, poder adoptar tal decisión en un plazo de dos meses.
- 87 En la fecha de presentación de la denuncia, aún no había concluido el procedimiento en el asunto que dio lugar a la sentencia Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, citada en el apartado 71 *supra*. Dada la importancia de ese asunto para la apreciación de la financiación pública criticada por la demandante, la Comisión pudo legítimamente diferir el examen de las cuestiones de hecho planteadas por la denuncia, en espera de que se aclarara el marco jurídico desde cuyo punto de vista debía efectuarse el examen de la denuncia.

88 Ciertamente la preparación de una Decisión general sobre las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general no exime a la Comisión de su obligación de proceder a un examen individual de la denuncia de la demandante.

89 Un intervalo de seis meses separa la fecha en que se dictó la sentencia *Altmark Trans* y *Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 71 *supra*, del requerimiento. Pues bien, el asunto es indiscutiblemente complejo. La denuncia se refiere a todos los hospitales del sector público de Alemania, más de 700, sin identificarlos individualmente, y critica tanto la compensación por los organismos públicos, de eventuales pérdidas de explotación de los hospitales como la concesión de una garantía, sin proporcionar precisiones sobre las ayudas recibidas por cada hospital.

90 Habida cuenta de la complejidad del asunto, este plazo era, en cualquier caso, demasiado corto para que la Comisión pudiera concluir el examen preliminar de la compatibilidad de la financiación denunciada por la demandante.

91 Por consiguiente, procede señalar que, en la fecha del requerimiento, la duración del examen de la denuncia no excedía los límites razonables.

92 Por consiguiente, procede desestimar el recurso.

Costas

- ⁹³ A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas, de conformidad con las pretensiones de la Comisión.
- ⁹⁴ Conforme al artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que han intervenido en el litigio soportarán sus propias costas. Por tanto, la República Federal de Alemania y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**

- 2) Asklepios Kliniken GmbH cargará con sus propias costas y con las de la Comisión.**

3) La República Federal de Alemania y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de julio de 2007.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

H. Legal